JUN162021_03B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：12637084 日期：2021年6月16日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名物理教师，寻求被归类为持有高等学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。——[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国，则USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免。

第一项要件涉及实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录表明申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格。3 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

申请人于1988年至2011年在[已隐去]教授科学。随后，申请人撰写、辅导并从事其他活动以推广科学教学。自2016年以来，她在[已隐去]亚利桑那州任教，先是在[已隐去]一所公立特许学校，之后在私立[已隐去]。4 申请人获得了[已隐去]的荣誉，包括[已隐去]颁发的年度物理教师奖（1997年）以及[已隐去]因对科学教育的贡献而颁发的[已隐去]（2006年）。[已隐去]

记录显示，申请人因其在[已隐去]的教育工作获得了重要的国家级赞誉。尽管如此，国家利益豁免并非对过去成就的奖励。相反，豁免受益人应在其后续就业中惠及美国。初次提交的材料未包含有关申请人拟议事业的详细信息。在申请表中，申请人表示其拟议就业将涉及“ [为初中和/或高中教授中级和高级科学课程] ”。

如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。5

科学教育的实质性价值不存在争议。本程序的一个关键问题是申请人拟议事业的国家重要性。抽象而言，科学教育具有国家重要性，但这并不意味着所有科学教师都有权获得对工作邀请要求的全面豁免。

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人于1992年获得[已隐去]大学的物理学硕士学位。
4 USCIS记录显示，[已隐去]提交了一份非移民申请，请求将受益人归类为具有杰出能力的O-1A个人。USCIS批准了该申请及随后的延期申请。
5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

初次提交的若干文件表明申请人的工作侧重于地方层面。例如，记录中的信件显示，自2016年以来，申请人“ 一直是[已隐去]地区物理教师的定期参与者 ”，该组织“ 为[已隐去]的教师提供联络和专业发展 ”。[已隐去]负责人表示：

[申请人]使用她撰写并出版的教科书教授初中科学。她还教授高中高级物理、AP[大学先修课程]物理1和AP物理C。此外，她还编写并实施了一套领导力能力课程，[已隐去]指导毕业班，支持学生组织需求，并教授课外科学俱乐部。记录中包括申请人为在D[已隐去]使用而编写的教科书和工作簿的摘录，但初次提交的材料并未表明其 ongoing 职责或未来计划包括此类写作。同样，记录中的信件和文件显示申请人与多个机构在课程和专业发展方面有过合作，但初次提交的材料并未表明申请人在抵达美国后将这些活动延续到地方层面之外。

在审理主任签发补充证据请求（RFE）要求提供关于拟议事业的更多细节后，申请人表示“ 她的影响超越了[当地]社区。全国存在教师短缺危机，尤其是在物理领域。 ”申请人主张“ 她正在通过其物理教师专业发展项目努力提升美国的经济竞争力，并且她正在努力缓解物理教师的严重短缺。 ”

申请人对RFE的回复包括由亚利桑那州[已隐去]公共教育[已隐去]和一家名为[已隐去]的专业发展组织的组织者签署的信件。这两封信件大部分内容相同，包括以下示例段落：

本信系代表[申请人]提交，以支持其根据“ 国家利益豁免 ”类别提出的申请。最具体而言，我提交本信是为了说明[申请人]作为物理教师的事业具有国家重要性[原文如此]这一标准。

除了对教师的整体需求外，STEM[科学、技术、工程和数学]领域是我们应当重点关注的领域。[申请人已经证明她是为[已隐去]制定国家课程的专家，并将这一神奇技能带到了我们的国家。'----------'
所提交信件中的相同措辞削弱了其证明价值。信件中的相同措辞“ 表明这些信件均由同一人准备，并使信件内容的说服力受到质疑。 ”Hamal v. US. Dep 't of Homeland Security, No. 19-2534, slip op. at 8, n.3 (D.D.C. June 8, 2021)。

关于所声称的亚利桑那州物理教师短缺问题，我们同意审理主任的意见，即劳工证程序正是为解决此类短缺而存在的。申请人本人作为科学教师的工作不会明显影响整体短缺。有一些迹象表明申请人向其他现有科学教师提供补充培训，但申请人并未证明——也未解释——她的工作将如何显著增加物理教师的数量。
[已隐去]大学[已隐去]中心的一位联合主任表示，申请人的“ 工作在亚利桑那州至关重要，体现在两个方面：1）通过周六研讨班教学帮助不合格教师提升；[以及]2）通过她的课堂教学帮助美国未来在经济上取得成功。 ”这些主张并未证明申请人的工作对其所教对象（无论是学生还是同行教师）之外的任何人产生任何直接影响。虽然科学教育在总体上很重要，但在Dhanasar案中我们认定，一名科学教师的活动达不到国家重要性的水平。Id. at 893。

在驳回申请时，审理主任认定“ 申请人的具体事业在地方层面或在其任教学校所在学区正在惠及学生的生活……但尚未确立该利益将处于国家层面。 ”

在上诉中，申请人承认我们已驳回了多起教师寻求国家利益豁免的上诉。（如上文所示，教学计划并未影响Dhanasar案中申请的批准。）申请人主张其案件有所不同，因为“ 她令人难以置信的先前资历以及在该领域的持续相关性 ”。审理主任在Dhanasar第二项要件中已考虑这些因素，该要件涉及申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。申请人的资历和经历并无争议。问题在于拟议事业的性质以及其是否同时具有实质价值和国家重要性。

申请人表示：
[申请人]已在[已隐去]中证明她具有潜力，并将继续努力协助美国政府帮助塑造科学课程。[申请人]还通过撰写和出版物理教科书在[已隐去]具有国家影响。目前，由于她的非移民身份，她无法从事许多类似工作，但这是她希望在美国复制的目标……。

[申请人]已探讨与美国物理教师协会合作，参加一个小组讨论“ 下一代科学标准 ”的物理内容。然而，根据教育部的政策，她目前的移民身份使她无法在美国从事更高层次的工作。

除在初中和高中层面教授物理及其他科学课程外，申请人对其拟议事业提供的细节极少。记录显示申请人编写了教科书并在国家层面影响了[已隐去]的物理课程。

但自她2016年抵达美国以来，其有记录的贡献主要停留在地方层面。

此外，申请人无论是在初次提交还是在回复RFE时，均未阐明在美国编写教科书或从事国家级教育政策工作的具体计划。因此，此类计划从未提交审理主任审议。相反，关于申请人在美国工作的文件侧重于课堂教学和地方层面的专业培训参与，且申请人提交的是关于物理教师短缺的背景文件，而非政策问题或高质量教科书缺乏的问题。在回复RFE时，申请人表示她将“ 通过物理教师的专业发展 ”来“ 推进美国增加物理教师数量和改善物理教学的目标 ”。上诉的目的是确立 underlying 驳回决定中的错误。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(v)。在上诉层面实质性修改主张并不能确立任何此类错误；审理主任未预见到这些修改并不构成错误。

即便在当时，申请人修改后的计划也缺乏细节和佐证。申请人未证明美国物理教师协会曾寻求或以其他方式表示有兴趣让申请人参与。申请人未说明上述小组是一个具体的、计划中的活动，还是一个一般的、假设性的情景。

申请人主张她“ 一直在与[已隐去]大学物理系主任以及[已隐去]物理负责人合作，制定一项支持在初中引入下一代科学标准（‘ NGSS ’）的项目，以提供给[已隐去]的学校，并可能扩展到该地区以外更远的地方。 ”记录表明NGSS已经制定完毕并正在各个辖区实施。因此，申请人的工作不会涉及塑造这些标准，而是倡导地方辖区采纳这些标准。

申请人未说明“ 教育部的政策 ”如何阻止她即使以咨询身份作出贡献。她在申请表上明确表示她寻求在学校担任物理教师，而非作为美国教育部的雇员。申请人同样未解释其移民身份如何阻止她编写教科书。

申请人主张她“ 还一直在Twitter上与人们合作，将[已隐去]会议带到西海岸/亚利桑那州。目前这些会议仅在东海岸举行。 ”这一主张缺乏细节和佐证证据，且申请人未解释在美国一个地区而非另一个地区举行[已隐去]会议的国家重要性。

申请人未证明其作为学校物理教师并协助同事专业发展的拟议工作具有国家重要性。对拟议事业的后续实质性变更未提交审理主任，且缺乏必要的细节和佐证。

由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题（即总体而言美国是否将从豁免职位offer要求中受益）的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25

(1976)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能以自由裁量方式确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉被驳回。

裁定：上诉被驳回。